

УДК 342.25:341.384

**Нестор В. Р.**

*nestor\_v@ukr.net, ORCID ID: 0000-0002-2574-9216*

*д.ю.н., доц., доцент кафедри теорії держави і права та конституційного права,*

*Навчально-науковий інститут права імені князя Володимир Великого*

*Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ*

## **МІСЦЕ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЩО ЗАПОДІЯНА ВНАСЛІДОК БОЙОВИХ ДІЙ**

**Анотація.** Для поновлення майнових прав постраждалих від бойових дій, пов'язаних з відсіччю і стримуванням збройної агресії Російської Федерації, та одержання ними відшкодування за втрати особистого характеру у законодавство України має бути запроваджений комплексний компенсаційний механізм, який має діяти, забезпечуючи постраждалим швидке, адекватне та реальне відшкодування, незважаючи на те, що першопричиною жертв та руйнувань на території України є вчинені військово-політичним керівництвом та військовими формуваннями держави-агресора геноцид та інші злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку. У законопроектах, поданих для врегулювання питань відновлення прав або надання компенсацій постраждалим від наслідків повномасштабного вторгнення держави-агресора, органи місцевого самоврядування планується уповноважити як на виконання організаційно-технічних функцій, пов'язаних з визначенням наявності права на компенсацію та її розміру, так й на прийняття остаточних рішень питання про виплату суми компенсації. Аргументами на підтримку цього бачення місця органів місцевого самоврядування у післявоєнному компенсаційному механізмі є, зокрема: 1) найкраща з-поміж адміністративних органів обізнаність місцевого самоврядування з умовами життєдіяльності відповідних територіальних громад, що, насамперед, включає довоєнний стан житлового фонду; 2) те, що, переважно, саме у населених пунктах під юрисдикцією органу місцевого самоврядування відбуватиметься практичне відновлення довоєнного становища постраждалих, що у будь-якому випадку вимагатиме знань фахівців органів місцевого самоврядування, зокрема, про принципові шляхи розвитку, планування, забудови та іншого використання території конкретного населеного пункту; 3) принцип субсидіарності, за яким у взаємодії між різними рівнями в ієрархічній системі управління, за якої вищий рівень приймає нові рішення тільки за умови їх вищої ефективності, ніж відповідні рішення нижчого рівня.

Ця модель не повною мірою відповідає зарубіжному досвіду. Зокрема, в Іраку прийняття рішення щодо компенсації покладається на підкомітети з питань компенсації жертвам бойових дій, військових помилок та терористичних актів, які є урядовими виконавчими органами, які діють на території кожного населеного пункту. У США посадовою особою, яка уповноважена на прийняття рішень з питань виплати компенсації особам, які постраждали внаслідок актів міждержавного тероризму, у США є спеціальний розпорядник Фонду для жертв державного тероризму, якого призначає американський федеральний уряд. Однак, незалучення місцевих органів влади до виконавчих функцій у рамках компенсаційного механізму можна пояснити, насамперед, обмеженими наслідками державного тероризму на території США, що дозволяє покласти усунення або пом'якшення його наслідків для постраждалих на єдину урядову установу. В Ізраїлі для одержання компенсаційних виплат постраждалих від терористичних актів та бойових дій має звернутись до Компенсаційного фонду Податкової адміністрації Ізраїлю. Водночас, слід врахувати й різницю в площі цих держав, яка може свідчити на користь більшої ефективності наділення саме місцевих, а не центральних органів влади ключовими повноваженнями у цій сфері.

**Ключові слова:** відшкодування шкоди, що заподіяна внаслідок бойових дій; зарубіжний досвід відшкодування шкоди постраждалим від війни; механізм відшкодування шкоди, що заподіяна внаслідок бойових дій; функції та повноваження органів місцевого самоврядування у системі відшкодування шкоди, що заподіяна внаслідок бойових дій.

**Nestor V. R.**

*nestor\_v@ukr.net, ORCID ID: 0000-0002-2574-9216*

*Doctor of Law, Senior Lecturer at the Department of Theory of State and Law and Constitutional Law, Vladimir the Great Scientific and Educational Institute of Law, Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv*

## **THE PLACE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN THE SYSTEM OF COMPENSATION FOR DAMAGE CAUSED BY HOSTILITIES**

**Abstract.** *In order to restore the property rights of victims of military action related to the repulsion and containment of the armed aggression of the Russian Federation, and to obtain compensation for personal losses attributable to that, a comprehensive compensation mechanism should be introduced into the legislation of Ukraine. It should operate, providing the victims with quick, adequate and real compensation, despite the fact that the root cause of casualties and destruction on the territory of Ukraine is genocide and other crimes against peace, security of the humanity and the international legal order committed by the military-political leadership and military formations of the aggressor state. In bills drafted to settle issues of restoration of rights and awarding of compensations to victims of the consequences of the full-scale invasion of the aggressor state, local self-government bodies are designated to be authorized both to perform technical functions related to award determination and to making final decisions on the payment of compensation. The arguments in support of this vision of the place of local self-government bodies in the post-war compensation mechanism are, in particular: 1) the best knowledge of local self-government of the conditions of life of the relevant territorial communities, which, first of all, includes the pre-war condition of the housing stock and different amenities and facilities; 2) the fact that the practical restoration of the pre-war conditions of the victims will take place under the jurisdiction of the local self-government body, which in any case will require the knowledge of specialists of the local self-government, in particular, about the fundamental ways of development, planning, construction and other use the territory of a certain settlement; 3) the principle of subsidiarity, according to which in the interaction between different levels in a hierarchical management system, the higher level makes new decisions only if they are more effective than the corresponding decisions of the lower level. However, author states that this model does not fully correspond to foreign experience. In particular, in Iraq, the decision-making on compensation rests with the sub-committees on compensation for victims of military operations, military mistakes and terrorist operations, which are government executive bodies operating on the territory of each settlement. In the US, the official who is authorized to make decisions on compensation for victims of acts of interstate terrorism in the US is the Special Master of the U.S. Victims of State Sponsored Terrorism Fund, who is appointed by the US federal government. However, the non-involvement of local authorities in executive functions within the framework of the compensation mechanism can be explained, first of all, by the limited consequences of state terrorism on the United States soil, which allows the elimination or mitigation of its consequences for the victims to be assigned to a single government agency. In Israel, to receive compensation payments, victims of terrorist acts and hostilities must apply to the Compensation Fund of the Israel Tax Administration. At the same time, the difference in the area of Israel and Ukraine should be taken into account, which may indicate in favor of the greater effectiveness of granting local rather than central authorities key powers in this area.*

**Key words:** reimbursement for damage caused as a result of military operations; foreign experience in awarding compensations to war victims; compensatory mechanism for damage caused as a result of military operations; functions and powers of local self-government bodies in the system of compensation for damage caused as a result of military operations.

**JEL Classification:** K39

**DOI:** <https://doi.org/110.36477/2616-7611-2022-11-06>

**Постановка проблеми та завдання дослідження.** Неспровокована збройна агресія Російської Федерації проти України, обумовлена винятково шовіністичними та імперіалістичними прагненнями військово-політичного керівництва цієї держави, спрямована як на ліквідацію неза-

лежності та порушення територіальної цілісності України, так й на односторонній перегляд міжнародного устрою та правопорядку. Незважаючи на недосягнення агресором будь-яких стратегічних або більшої кількості оперативних цілей його наземного вторгнення, активність збройних сил

та інших військових формувань держави-агресора спричиняє катастрофічний обсяг жертв та руйнувань. Ситуація погіршується грубими порушеннями міжнародного гуманітарного права та нехтуванням усіма цивілізованими правилами міждержавного збройного протистояння, яке багаторазово збільшує масштаб людських втрат з-поміж цивільного населення та знищення чи руйнування об'єктів, які не задіяні у відсічі та стримуванні збройної агресії Російської Федерації. Системним рішенням, поруч зі збройним опором силам та засобам держави-агресора, яке покликане мінімізувати наслідки бойових дій для населення та суб'єктів господарювання із забезпеченням поновлення порушених внаслідок бойових дій їх майнових прав та одержання відшкодування за втрати особистого характеру, є запровадження у законодавство України комплексного компенсаційного механізму. Для його ефективності кожен його складовий елемент має бути якомога більш якісно опрацьований з урахуванням відповідного зарубіжного досвіду. Зокрема, має бути виважене законодавче рішення щодо місця у цьому комплексному компенсаційному механізмі органів місцевого самоврядування, які, зокрема можуть бути його первинною виконавчою ланкою.

Зважаючи на це, нагальною є необхідність вивчення чинного законодавства України та законопроектів, які є або можуть стати правовою основою для процедурного та інституційного інструментарію відшкодування шкоди, яка завдана внаслідок бойових дій, а також звернення до відповідних міжнародних стандартів та зарубіжного досвіду з питань, що стосуються місця органів місцевого самоврядування у післявоєнному компенсаційному механізмі.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Розпочинаючи з огляду нормативно-правових джерел, які закріплюють порядок відшкодування шкоди, яка спричинена бойовими діями, зазначимо, що на цей момент діє Порядок надання та визначення розміру грошової допомоги постраждалим від надзвичайних ситуацій та розміру грошової компенсації постраждалим, житлові будинки (квартири) яких зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією Російської Федерації, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2013 р. № 947 (далі – Порядок № 947). За приписами цього нормативно-правового документа грошова допомога надається постраждалим, які є власниками житла, яке

перебуває на контрольованих Україною територіях та було зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією Російської Федерації, після дати набрання чинності Указом Президента України від 14 квітня 2014 р. № 405 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України». На органи місцевого самоврядування (а в разі їх відсутності – військово-цивільні адміністрації населених пунктів) покладається:

- обстеження пошкодженого або зруйнованого житла;
- облік такого житла;
- складення і затвердження списків постраждалих на відповідній території;
- зібрання інформації, яка необхідна для прийняття рішень щодо надання або відмови в наданні грошової компенсації;
- видання довідки про визнання особи постраждалою внаслідок надзвичайної ситуації (п. 4 Порядку № 947) [1].

Натомість, рішення про надання постраждалим грошової допомоги та її розмір приймає Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади на підставі рішень комісій, які утворюються в Донецькій та Луганській областях Донецькою та Луганською облдержадміністраціями (п. 5 Порядку № 947) [1].

Однак, видається очевидним є те, що запровадження вищенаведеного компенсаційного механізму було обумовлене заходами із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях до повномасштабного вторгнення держави-агресора. Також, цей механізм є обмеженим тим, що за ним призначенням компенсаційних грошових виплат є відновлення житлової інфраструктури на територіях територіальних громад цих областей, не охоплюючи людські втрати та повний спектр об'єктів цивільних прав, знищення, пошкодження або втрата яких тягне за собою відповідальність держави-агресора та необхідність для України вжити заходів для поновлення цих прав або полегшення становища постраждалих іншим чином. У контексті функцій органів місцевого самоврядування можна констатувати, що вони є, головним чином, організаційно-технічними.

Разом з тим, за міжнародними стандартами та правовими позиціями Верховного Суду, незва-

жаючи на те, що першопричиною жертв та руйнувань на території України є вчинені військово-політичним керівництвом та військовими формуваннями держави-агресора геноцид та інші злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, що породжує для них обов'язок, з-поміж іншого забезпечити відновлення та компенсації, пов'язані з наслідками цих злочинів, Україна також має визначити правові та організаційні засади компенсації постраждалим за збитки та немайнову шкоду.

Зокрема, у пунктах 15-18 Основних принципів та керівних положень, що стосуються права на правовий захист та відшкодування збитків для жертв грубих порушень міжнародних норм у галузі прав людини та серйозних порушень міжнародного гуманітарного права, прийнятих Резолюцією 60/147 Генеральної Асамблеї ООН від 16 грудня 2005 року, йдеться про те, що держави мають прагнути до створення національних механізмів для відшкодування збитків та надання іншої допомоги постраждалим на випадок, якщо сторони, які несуть відповідальність за заподіяну шкоду, не мають можливості або не бажають виконувати свої зобов'язання. У тих випадках, коли будь-яка фізична особа, юридична особа або інший суб'єкт права несе відповідальність за відшкодування шкоди жертві, така сторона повинна відшкодувати шкоду жертві або виплатити компенсацію державі, якщо держава вже відшкодувала шкоду жертві. При цьому, відповідно до національного законодавства та міжнародного права, а також беручи до уваги конкретні обставини, постраждалим слід надавати в установленому порядку та пропорційно серйозності порушення та з урахуванням обставин кожного випадку реальне, швидке, повне та ефективне відшкодування шкоди яке може включати: реституцію, компенсацію, реабілітацію, сатисфакцію та гарантії неповторення того, що сталося [2].

Так само, з приводу обов'язків держави, яка потерпає від збройного нападу держави-агресора, перед її населенням та суб'єктами господарювання український Верховний Суд постановив, що Україна в особі Міністерства соціальної політики України взяла на себе позитивний матеріальний обов'язок визначити правила, спрямовані на відновлення прав потерпілих унаслідок, зокрема, загибелі цивільних осіб через збройну агресію РФ. Його невиконання чи неналежне виконання може бути окремою підставою для позову про відшкодування Україною шкоди, завданої затрим-

кою виконання цього обов'язку. Сама ж по собі відсутність відповідного механізму не може бути підставою для відмови у захисті такого права загальними засобами, передбаченими законом, у тому числі шляхом звернення до суду (постанови Верховного Суду від 12 травня 2022 р. у справі № 635/6172/17 та від 18 травня 2022 р. у справі № 760/17232/20-ц) [3; 4]

Розмір такого відшкодування залежить від складності проблеми, яку має вирішити держава, умов (воєнних, соціально-економічних, політичних), у яких цю проблему слід вирішити, тривалості невиконання чи неналежного виконання відповідного обов'язку, важливості вирішення відповідної проблеми для конкретної особи тощо. Разом з тим, на переконання суддів, відшкодування від України не може бути пов'язаним і співмірним із розміром тієї шкоди, яка завдана загибеллю людини внаслідок збройної агресії РФ проти України. Повною мірою відповідальність за втрати особистого та матеріального характеру має бути покладена на державу-агресора, яка, вчинивши неспровокований та повномасштабний акт збройної агресії проти Української держави, численні акти геноциду Українського народу, не вправі надалі посилатися на свій судовий імунітет, заперечуючи тим самим юрисдикцію судів України на розгляд та вирішення справ про відшкодування шкоди, завданої такими актами агресії (Постанова Верховного Суду від 14 квітня 2022 р. у справі № 308/9708/19) [5].

Таким чином, за міжнародними стандартами та національним законодавством в інтерпретації Верховного Суду відповідальність держави-агресора за наслідки бойових дій за участю її військових формувань не знімає з України обов'язків перед її населенням та суб'єктами господарювання, які постраждали від війни, забезпечити їм якомога більш швидке та повне відшкодування відповідно до правил, які лежать в основі справедливого та дієвого компенсаційного механізму. Для цього у процесі законотворчості розробляються правові та організаційні засади надання державою компенсації за жертви та руйнування внаслідок бойових дій, пов'язаних зі збройною агресією.

Зокрема, одним з результатів законотворчості є проект Закону про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації № 7198 від 24 березня 2022 р. (далі – Законопроект № 7198).

Цей законопроект був прийнятий за основу 1 квітня 2022 р. Як випливає з його положень, він закріплює порядок відшкодування для покриття втрат, пов'язаних лише з квартирами, іншими житловими приміщеннями в будівлі, приватними житловими будинками, садовими та дачними будинками, а також з об'єктами будівництва, у яких були зведені несучі та зовнішні огорожувальні конструкції та щодо яких отримано право на виконання будівельних робіт [6].

Викладаючи організаційно-правову модель розгляду питань щодо надання компенсації, зазначимо, що заява про надання компенсації подається до комісії з розгляду питань щодо надання компенсації за місцем знаходження знищених та пошкоджених об'єктів нерухомого майна. Виконавчий орган ради утворює та здійснює матеріально-технічне забезпечення діяльності комісії з розгляду питань щодо надання компенсації (ст. 9 Законопроекту № 7198). Комісія з розгляду питань щодо надання компенсації на виконання покладених на неї завдань, серед іншого, встановлює наявність/відсутність підстав для отримання компенсації та пріоритетного права на це, витребує документи та/або інформацію (у тому числі з метою поновлення втрачених документів), забезпечує проведення обстеження можливості/неможливості відновлення об'єкта, приймає рішення про включення отримувача компенсації до черги отримувачів компенсації з використанням Реєстру пошкодженого та знищеного майна, забезпечує оцінку вартості відновлення пошкодженого об'єкта нерухомого майна або оцінки відновлення пошкодженого спільного майна багатоквартирного будинку, визначення розміру компенсації та прийняття рішення про надання компенсації (ч. 1 ст. 10 Законопроекту № 7198) [6].

Одним з альтернативних з точки зору призначення запровадити правові та організаційні засади надання державою компенсації за жертви та руйнування внаслідок бойових дій є проект Закону про захист права власності та інших речових прав осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії № 5177 від 1 березня 2021 року (далі – Законопроект № 5177), який передбачає, що рішення про надання компенсації за знищене або пошкоджене майно приймає Комісія з розгляду питань, пов'язаних з наданням компенсації постраждалим особам, що створюється обласними державними адміністраціями за погодженням з Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України. При

цьому, органи місцевого самоврядування, а в разі їх відсутності – військово-цивільні адміністрації населених пунктів за місцем розташування знищеного або пошкодженого майна приймають у т. ч. через центр надання адміністративних послуг, заяви від постраждалих осіб на отримання компенсації, проводять обстеження знищеного або пошкодженого майна, обліковують його, складають акти обстеження, формують списки постраждалих осіб та здійснюють інші дії, пов'язані із виконанням закону (ч. 1 ст. 14, ч. 1 ст. 15 Законопроекту № 5177) [7].

Осмысливши положення законопроектів щодо повноважень органів місцевого самоврядування, можна констатувати, що в них пропонується органи місцевого самоврядування визначити основоположним виконавчим елементом комплексного механізму відшкодування шкоди, що заподіяна внаслідок бойових дій. Тоді як на час дії законодавства, яке відповідає реаліям заходів забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, органи місцевого самоврядування займались виконанням організаційно-технічних завдань у рамках компенсаційного механізму, то у законопроектах, розрахованих на їх прийняття для врегулювання питань відновлення прав постраждалих від наслідків повномасштабного вторгнення держави-агресора, органи місцевого самоврядування планується уповноважити як на виконання організаційно-технічних функцій, пов'язаних з визначенням наявності права на компенсацію та її розміру, так й на прийняття остаточних рішень питання про виплату суми компенсації. Очевидним аргументом на підтримку цього бачення місця органів місцевого самоврядування у післявоєнному компенсаційному механізмі є найкраща з-поміж адміністративних органів обізнаність місцевого самоврядування з умовами життєдіяльності відповідних територіальних громад, що, насамперед, включає довоєнний стан житлового фонду. Також, очевидним є те, що, переважно, саме у населених пунктах під юрисдикцією органу місцевого самоврядування відбуватиметься практичне відновлення довоєнного становища постраждалих, що у будь-якому випадку вимагатиме знань фахівців органів місцевого самоврядування, зокрема, про принципові шляхи розвитку, планування, забудови та іншого використання території конкретного населеного пункту. Більше того, наділення органів місцевого самоврядування

ключовими повноваженнями у рамках компенсаційного механізму відповідає принципу субсидіарності, який є принципом, за яким у взаємодії між різними рівнями в ієрархічній системі управління, за якої вищий рівень приймає нові рішення тільки за умови їх вищої ефективності, ніж відповідні рішення нижчого рівня.

Перевіривши це бачення місця органів місцевого самоврядування у післявоєнному компенсаційному механізмі на відповідність зарубіжному досвіду, можна зазначити, що за положеннями законодавства про порядок відшкодування шкоди, що спричинена бойовими діями або тероризмом, які діють у зарубіжних країнах, єдності щодо ролі місцевих органів влади у рамках компенсаційного механізму у зарубіжних державах немає.

Так, Закон Республіки Ірак про відшкодування шкоди жертвам бойових дій, військових помилок та терористичних актів є правовою основою для виплати постраждалим сум відшкодування за увесь спектр шкоди. Адміністративним органом, уповноваженим на прийняття рішення щодо відшкодування, є Центральний комітет з питань компенсації жертвам бойових дій, військових помилок та терористичних актів, який підпорядковується Прем'єр-міністру Іраку. Водночас, зазначений уповноважений орган має підкомітети як його територіальні підрозділи, які утворюються у кожній адміністративно-територіальній одиниці. На ці підкомітети покладається виконання таких завдань: 1) отримувати заяви від постраждалих від війни або терористичних актів; 2) повірити здійснення компенсаційних виплат; 3) виявляти шкоду воєнного або терористичного походження та оцінювати ступінь її тяжкості; 4) подавати рекомендації щодо заяв на відшкодування за пошкоджене, знищене або втрачене майно; 5) приймати рішення щодо виплати сум відшкодування за ушкодження здоров'я або смерть. Рішення та рекомендації підкомітетів можуть оскаржуватись постраждалими або міністерством фінансів до центрального апарату (ст. 6-7 Закону Республіки Ірак про відшкодування шкоди жертвам бойових дій, військових помилок та терористичних актів) [8]. Отже, в Іраку прийняття остаточного адміністративного рішення щодо наявності права на компенсацію та її розміру покладається на підкомітети з питань компенсації жертвам бойових дій, військових помилок та терористичних актів, які є урядовими виконавчими органами на місцях, які діють на території кожного населеного пункту. Ця модель

значною мірою узгоджується з тою, яка пропонується до запровадження в Україні.

Натомість, у Сполучених Штатах Америки у 2015 р. був введений в дію Акт про правосуддя для постраждалих від державного тероризму, який засновує Фонд для постраждалих від державного тероризму для накопичення коштів для виплати компенсації особам, які постраждали внаслідок актів міждержавного тероризму. Спеціального розпорядника фонду призначає Генеральний прокурор США, а організаційне забезпечення діяльності фонду покладається на працівників Департаменту юстиції США. За компенсаційними виплатами можуть звернутись постраждалі від серії терористичних атак 9/11 та інші жертви тероризму, який підтримується іноземною державою, що підтверджується остаточним судовим рішенням окружного суду, постановленого відповідно до федерального законодавства або законів штату проти іноземної держави та у якому відповідна держава визнається державою – спонсором тероризму, а терористичний акт – актом державного тероризму [9]. Кошти фонду покривають повний спектр шкоди як матеріального, так й нематеріального характеру та рівномірно використовуються для покриття компенсаційних виплат за заявами, щодо яких спеціальний розпорядник прийняв позитивне рішення [10]. Таким чином, посадовою особою, яка уповноважена на прийняття рішень з питань виплати компенсації особам, які постраждали внаслідок актів міждержавного тероризму, у США є спеціальний розпорядник Фонду для жертв державного тероризму, якого призначає американський федеральний уряд. Незалучення місцевих органів влади до виконавчих функцій у рамках компенсаційного механізму можна пояснити, насамперед, обмеженими наслідками державного тероризму на території США, що дозволяє покласти усунення або пом'якшення його наслідків для постраждалих на єдину урядову установу.

Так само, оглянувши законодавство Ізраїлю, можна зазначити, що жертви терористичних актів, пов'язаних з ізраїльсько-палестинським конфліктом, мають право на відшкодування людських та економічних втрат, завданих як ракетними ударами ворожих держав та терористичних організацій, так й Армією оборони Ізраїлю під час проведення нею військових операцій. Так, за законами Ізраїлю про податки, власність та компенсації від 1961 року та про компенсацію жертвам тероризму від 1970 року для одержання компенсаційних виплат постраждалих від теро-

ристичних актів та бойових дій має звернутись до Компенсаційного фонду Податкової адміністрації Ізраїлю. Агенти-оцінювачі органу мають відвідати місце події за першої можливості після завершення виконання завдань силами оборони та медичними службами для визначення розміру та обсягу шкоди. Пакет документів від заявника має також включати доповідь служби засвідчення зв'язку шкоди з терористичним актом або бойовими діями, якою, зазвичай, є поліція. Принагідно зауважимо, що компенсаційні виплати можуть охопити, зокрема: 1) витрати на лікування та медичну реабілітацію; 2) відшкодування доходу, втраченого внаслідок ушкодження здоров'я, пов'язаного з війною або тероризмом; 3) відшкодування родичам загиблих осіб відповідно до положень закону про допомогу родинам військовослужбовців, які загинули під час бойових дій; 4) допомогу на поховання та на спорудження надгробного пам'ятника; 5) грошові виплати як відшкодування за пошкодження, знищення та втрату майна [11]. Осмисливши наведене, маємо констатувати, що ізраїльська модель компенсаційного механізму, як показує багаторічний досвід цієї держави у відшкодуванні шкоди постраждалим від бойових дій та терористичних актів, може бути цілком прийнятною альтернативою для України. Однак, слід врахувати й різницю в площі цих держав, яка може свідчити на користь більшої ефективності наділення саме місцевих органів влади ключовими повноваженнями у цій сфері.

**Висновки.** Для поновлення майнових прав постраждалих від бойових дій, пов'язаних з відсіччю і стримуванням збройної агресії Російської Федерації, та одержання ними відшкодування за втрати особистого характеру у законодавство України має бути запроваджений комплексний компенсаційний механізм, який має діяти, забезпечуючи постраждалим швидке, адекватне та реальне відшкодування, незважаючи на те, що першопричиною жертв та руйнувань на території України є вчинені військово-політичним керівництвом та військовими формуваннями держави-агресора геноцид та інші злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку. Більше того, для ефективності цього механізму має бути прийняте виважене законодавче рішення щодо місця органів місцевого самоврядування у ньому. У законопроектах з цього питання пропонується органи місцевого самоврядування визначити основоположним виконавчим елементом комплексного механізму відшкодування шкоди,

що заподіяна внаслідок бойових дій. Якщо на час дії законодавства, яке відповідає реаліям заходів забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, органи місцевого самоврядування займались виконанням організаційно-технічних завдань у рамках компенсаційного механізму, то у законопроектах, розрахованих на їх прийняття для врегулювання питань відновлення прав постраждалих від наслідків повномасштабного вторгнення держави-агресора, органи місцевого самоврядування планується уповноважити як на виконання організаційно-технічних функцій, пов'язаних з визначенням наявності права на компенсацію та її розміру, так й на прийняття остаточних рішень питання про виплату суми компенсації. Аргументами на користь цього бачення місця органів місцевого самоврядування у післявоєнному компенсаційному механізмі є, зокрема: 1) найкраща з-поміж адміністративних органів обізнаність місцевого самоврядування з умовами життєдіяльності відповідних територіальних громад, що, насамперед, включає довоєнний стан житлового фонду; 2) те, що, переважно, саме у населених пунктах під юрисдикцією органу місцевого самоврядування відбуватиметься практичне відновлення довоєнного становища постраждалих, що у будь-якому випадку вимагатиме знань фахівців органів місцевого самоврядування, зокрема, про принципові шляхи розвитку, планування, забудови та іншого використання території конкретного населеного пункту; 3) принцип субсидіарності, за яким у взаємодії між різними рівнями в ієрархічній системі управління, за якої вищий рівень приймає нові рішення тільки за умови їх вищої ефективності, ніж відповідні рішення нижчого рівня.

Ця модель не повною мірою відповідає зарубіжному досвіду. Зокрема, в Іраку прийняття рішення щодо компенсації покладається на підкомітети з питань компенсації жертвам бойових дій, військових помилок та терористичних актів, які є урядовими виконавчими органами, які діють на території кожного населеного пункту. У США посадовою особою, яка уповноважена на прийняття рішень з питань виплати компенсації особам, які постраждали внаслідок актів міждержавного тероризму, у США є спеціальний розпорядник Фонду для жертв державного тероризму, якого призначає американський федеральний уряд. Однак, незалучення місцевих органів влади до виконавчих функцій у рамках

компенсаційного механізму можна пояснити, насамперед, обмеженими наслідками державного тероризму на території США, що дозволяє покласти усунення або пом'якшення його наслідків для постраждалих на єдину урядову установу. В Ізраїлі для одержання компенсаційних виплат постраждалих від терористичних актів та бойових дій має звернутись до Компенсаційного фонду Податкової адміністрації Ізраїлю. Водночас, слід врахувати й різницю в площі цих держав, яка може свідчити на користь більшої ефективності наділення саме місцевих, а не центральних органів влади ключовими повноваженнями у цій сфері.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Порядок надання та визначення розміру грошової допомоги постраждалим від надзвичайних ситуацій та розміру грошової компенсації постраждалим, житлові будинки (квартири) яких зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією Російської Федерації, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2013 р. № 947. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/947-2013-%D0%BF#Text>.

2. Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права : международный документ, принятый резолюцией 60/147 Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 2005 года. URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/principles\\_right\\_to\\_remedy.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/principles_right_to_remedy.shtml).

3. Постанова Верховного Суду (Велика Палата) від 12 травня 2022 року у справі № 635/6172/17 про відшкодування моральної шкоди, завданої смертю фізичної особи. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104728593>.

4. Постанова Верховного Суду від 18 травня 2022 року у справі № 760/17232/20-ц за позовом до Російської Федерації про відшкодування моральної шкоди. URL: [https://reyestr.court.gov.ua/Review/104635312?fbclid=IwAR019XLYnBlrZ\\_evkY1ysERpk\\_NKSvXSXmiY8OdCDqeNjwxenvQbuCN\\_eAE](https://reyestr.court.gov.ua/Review/104635312?fbclid=IwAR019XLYnBlrZ_evkY1ysERpk_NKSvXSXmiY8OdCDqeNjwxenvQbuCN_eAE).

5. Постанова Верховного Суду від 14 квітня 2022 року у справі № 308/9708/19 з позовом до Російської Федерації про відшкодування моральної шкоди, завданої внаслідок збройної агресії РФ проти України. URL: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/zakonodastvo/Rish\\_sud\\_imun.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/zakonodastvo/Rish_sud_imun.pdf).

6. Проект Закону про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів

нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації № 7198 від 24 березня 2022 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=7198&skl=10](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=7198&skl=10).

7. Проект Закону про захист права власності та інших речових прав осіб, постраждалих внаслідок збройної агресії № 5177 від 1 березня 2021 року. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/25726>.

8. Law on Compensation of Victims of War Operations, Military Mistakes and Terrorist Operations : Statute of Republic of Iraq of 28 December 2009. Status as of: October 2018. URL: [http://www.iraq-ig-law.org/ar/print/916\\_2/6](http://www.iraq-ig-law.org/ar/print/916_2/6).

9. U.S. Government Accountability Office (2021). U.S. Victims of State Sponsored Terrorism Fund: Estimated Lump Sum Catch-Up Payments. Washington. URL: <https://www.gao.gov/assets/gao-21-105306.pdf>.

10. Feinberg K. (2017). United States Victims of State Sponsored Terrorism Fund Report from the Special Master. URL: <http://www.usvsst.com/docs/USVSST%20Fund%20Congressional%20Report%201-9-17.pdf>

11. Decker M. Compensation for Israeli terror victims. URL: <https://lawoffice.org.il/en/compensation-for-israeli-terror-victims/>.

#### REFERENCES:

1. Poriadok nadannia ta vyznachennia rozmiru hroshovoi dopomohy postrazhdalym vid nadzvychainykh sytuatsii ta rozmiru hroshovoi kompensatsii postrazhdalym, zhytlovi budynky (kvartyry) yakykh zruinovano vnaslidok nadzvychainoi sytuatsii voiennoho kharakteru, sprychynenoi zbroinoiu ahresiieu Rosiiskoi Federatsii [Act on Procedure for Providing and Determining the Amount of Monetary Reimbursement to Victims of Emergency and of Monetary Compensation to Those Who Suffered Destruction of their Residential Buildings (Apartments) as a Result of a Military Emergency Caused by the Armed Aggression of the Russian Federation.] 2013 (the Cabinet of Ministers of Ukraine). Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/947-2013-%D0%BF#Text> [Accessed 26 July 2022].

2. United Nations General Assembly (2018). Resolution 60/147 (Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law). 5 p. Available at: [https://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga\\_60-147/ga\\_60-147\\_ph\\_e.pdf](https://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga_60-147/ga_60-147_ph_e.pdf) [Accessed 26 July 2022].

3. *Name v. the Cabinet of Ministers of Ukraine* (2022) Supreme Court of Ukraine (Grand Chamber)



no. 635/6172/17. Available at: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104728593> [Accessed 26 July 2022].

4. *Name v. the Russian Federation* (2022) Supreme Court of Ukraine no. 760/17232/20-ц. Available at: [https://reyestr.court.gov.ua/Review/104635312?fbclid=IwAR019XLYnBlrZ\\_evkY1ysERpk\\_NKSvxSxmiY8OdCDqeNjwxenvQbuCN\\_eAE](https://reyestr.court.gov.ua/Review/104635312?fbclid=IwAR019XLYnBlrZ_evkY1ysERpk_NKSvxSxmiY8OdCDqeNjwxenvQbuCN_eAE) [Accessed 26 July 2022].

5. *Name v. the Russian Federation* (2022) Supreme Court of Ukraine no. 308/9708/19. Available at: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/zakonodastvo/Rish\\_sud\\_imun.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/zakonodastvo/Rish_sud_imun.pdf) [Accessed 26 July 2022].

6. Pro kompensatsiiu za poshkodzhennia ta znyshchennia okremykh katehorii obektiv nerukhomoho maina vnaslidok boiovykh dii, terorystychnykh aktiv, dyversii, sprychynenykh viiskovoiu ahresiieiu Rosiiskoi Federatsii [On Compensation for Damaging and Destruction of Certain Categories of Real Estate as a Result of Military Operations, Acts of Terrorism, Sabotage Caused by the Military Aggression of the Russian Federation] Bill 2022 (Verkhovna Rada of Ukraine). Available at: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=7198&skl=10](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=7198&skl=10) [Accessed 26 July 2022].

7. Pro zakhyst prava vlasnosti ta inshykh rechovykh prav osib, postrazhdalykh vnaslidok zbroinoi ahresii [On the Protection of Property Rights of Victims of Armed Aggression] Bill 2021 (Verkhovna Rada of Ukraine). Available at: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/25726> [Accessed 26 July 2022].

8. Compensation of Victims of War Operations, Military Mistakes and Terrorist Operations Law 2009 (Republic of Iraq). Available at: [http://www.iraq-ig-law.org/ar/print/916\\_2/6](http://www.iraq-ig-law.org/ar/print/916_2/6) [Accessed 26 July 2022].

9. U.S. Government Accountability Office (2021). *U.S. Victims of State Sponsored Terrorism Fund: Estimated Lump Sum Catch-Up Payments*. Washington. 25 p. Available at: <https://www.gao.gov/assets/gao-21-105306.pdf> [Accessed 26 July 2022].

10. Feinberg, K. (2017). *United States Victims of State Sponsored Terrorism Fund Report from the Special Master*. 9 p. Available at: <http://www.usvsst.com/docs/USVSST%20Fund%20Congressional%20Report%201-9-17.pdf> [Accessed 26 July 2022].

11. Decker, M. *Compensation for Israeli terror victims* [online] Available at: <https://lawoffice.org.il/en/compensation-for-israeli-terror-victims/> [Accessed 26 July 2022].

*Стаття надійшла до редакції 27.04.2022*